

Essi Pullinen

# **RAPORTOITAVAT RAJAT YLITTÄVÄT VEROJÄRJESTELYT JA SÄÄNTELYN SUHDE ASIANAJOSALAISUUTEEN**

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatin tutkielma  
Helmikuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Essi Pullinen: Raportoittavat rajat ylittävät verojärjestelyt ja sääntelyn suhde asianajosalaisuuteen  
Kandidaatin tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Kauppatieteiden tutkinto-ohjelma  
Helmikuu 2020

---

Tutkimuksessa tarkastellaan vuoden 2020 alusta voimaan tullutta, raportoitavia rajat ylittäviä verojärjestelyitä koskevaa lainsäädäntöä, sekä sääntelyn taustalla olevaa direktiiviä.

Tutkimuksessa selvitetään aihetta koskevan lainsäädännön, pääasiassa raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain (1559/2019) sisältö ja merkitys. Tutkimuksen tarkoitus on selvittää erityisesti se, kuka tai mikä taho on velvollinen raportoimaan verojärjestely veroviranomaiselle, sekä se, missä tilanteissa raportointivelvollisuus syntyy. Erityisenä kysymyksenä tutkimuksessa tarkastellaan lisäksi raportointia koskevan sääntelyn suhdetta asianajajien ammattisalassapitovelvollisuuteen. Tutkimus on metodiltaan oikeusdogmaattinen.

Uusi sääntely perustuu Euroopan Unionissa jo pidempään käynnissä olleeseen verotuksen avoimuuden parantamisen prosessiin. Lainsäädäntömuutoksen taustalla olevaa direktiiviä kutsutaan nimellä DAC6, ja sitä edeltävät direktiivimuutokset DAC2-DAC5, joilla niin ikään on muutettu ns. virka-apudirektiiviä, jossa hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla säädetään.

Rajat ylittävistä verojärjestelyistä raportointivelvollinen on sääntelyn mukaan palvelun tarjoaja. Palvelun tarjoajalla tarkoitetaan järjestelyssä mukana olevaa tahoa, joka jollain tavalla suunnittelee, organisoii tai markkinoi raportoitavaa järjestelyä tai avustaa raportoitavan järjestelyn toteuttamisessa. Käytännössä palvelun tarjoajina pidetään esimerkiksi lakimiehiä, tilintarkastajia, taloudellisia neuvonantajia ja konsultteja. Joissain tilanteissa, esimerkiksi jos järjestelyssä ei ole käytetty ulkopuolista palvelun tarjoajaa, raportointivelvollinen on järjestelyn toteuttava verovelvollinen itse. Raportointivelvollisen tulee raportoida järjestelyistä veroviranomaiselle määrätyt tiedot.

Raportointivelvollisuus syntyy, jos kyseessä oleva järjestely täyttää jonkin laissa määritellyn tunnusmerkin. Tunnusmerkkiluettelo perustuu suoraan direktiiviin. Tunnusmerkkejä on yksitoista, ja ne voidaan jakaa yleisiin ja erityisiin tunnusmerkkeihin. Tunnusmerkit liittyvät sellaisiin järjestelyiden ominaisuuksiin, jotka potentiaalisesti voisivat viitata veron kiertämiseen.

Lainsäädännössä raportointivelvollisuudesta on lähes kokonaan vapautettu Suomen lainsäädännön mukaiset asianajajat ja muut oikeusavustajat. Sääntelyä on pidetty asianajosalaisuutta ja sen myötä perustuslain mukaisia oikeuksia rajoittavana. Alkuperäiseen lakiesitykseen verrattuna sääntelyyn tehtiinkin muutoksia, joilla asianajosalaisuuden suojaa vahvistettiin.

Sääntelyn uutuuden vuoksi sen toimivuutta on vaikeata arvioida, mutta arviointia tullaan tekemään tulevinä vuosina.

Avainsanat: Raportoittavat rajat ylittävät järjestelyt, DAC6, asianajosalaisuus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## Sisällysluettelo

|   |           |
|---|-----------|
| <b>LÄHTEET .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1 JOHDANTO .....</b>                                     | <b>6</b>  |
| 1.1 TUTKIMUSAIHEEN ESITTELY JA KUVAUS .....                 | 6         |
| 1.2 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET .....                            | 7         |
| 1.3 METODI, RAKENNE JA LÄHDEAINEISTO .....                  | 7         |
| <b>2 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSEN TAUSTA JA TAVOITTEET .....</b>   | <b>10</b> |
| 2.1 EDELTÄVÄT TOIMENPITEET .....                            | 10        |
| 2.2 DAC6-DIREKTIIVIN TARKOITUS JA TAVOITE .....             | 11        |
| <b>3 RAPORTOINTIVELVOLLISUUS .....</b>                      | <b>15</b> |
| 3.1 PALVELUN TARJOAJA .....                                 | 15        |
| 3.2 ASIANOMAINEN VEROVELVOLLINEN .....                      | 18        |
| <b>4 RAPORTOITAVAT JÄRJESTELYT .....</b>                    | <b>20</b> |
| 4.1 RAPORTOINTIVELVOLLISUUDEN AIHEUTTAVAT JÄRJESTELYT ..... | 20        |
| 4.2 YLEISET TUNNUSMERKIT .....                              | 21        |
| 4.3 ERITYISET TUNNUSMERKIT .....                            | 21        |
| <b>5 RAPORTOINTIMENETTELY .....</b>                         | <b>24</b> |
| 5.1 RAPORTOITAVAT TIEDOT .....                              | 24        |
| 5.2 RAPORTOINNIN AJANKOHTA .....                            | 25        |
| 5.3 SEURAAMUKSET LAIMINLYÖNNEISTÄ .....                     | 27        |
| <b>6 SÄÄNTELYN SUHDE ASIANAJOSALAI SUUTEEN .....</b>        | <b>28</b> |
| 6.1 ASIANAJAJIEN AMMATTISALASSAPITOVELVOLLISUUS .....       | 28        |
| 6.2 ASIANAJOSALAI SUUTEEN LIITTYVÄÄ RATKAISUKÄYTÄNTÖÄ ..... | 31        |
| 6.3 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ ASIANAJOSALAI SUUDESTA .....             | 34        |
| <b>7 YHTEENVETO .....</b>                                   | <b>36</b> |

## Lähteet

### ASIANAJAJALIITTO 2012

Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <https://asianajajaliitto.fi/tapaohjeet/>. Viitattu 20.12.2019.

### ASIANAJAJALIITTO 2019

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta sääntelystä verotuksen alalla. 13.8.2019.

### ASIANAJAJALIITTO 2019a

Suomen Asianajajaliiton huomioita mahdollisista toimenpiteistä HE 69/2019:n muuttamiseksi PeVL 13/2019 johdosta. 27.11.2019.

### CACHIA 2018

*Cachia, Franklin*: Tax Transparency for Intermediaries: The Mandatory Disclosure Rules and Its EU Impact. EC Tax Review 4/2018, s. 206–217

### EDILEX 2019

Edilex: Verosuunnittelujärjestelyjen raportointia koskevalla direktiivillä parannetaan verotuksen läpinäkyvyyttä - kansalliset lait tulossa voimaan vuoden 2020 alusta. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <https://www.edilex.fi/uutiset/62030>. Viitattu 5.12.2019.

### HE 69/2019

Hallituksen esitys eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi.

### HE 38/2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

### HE 309/1993

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

### HIRVONEN 2012

*Hirvonen, Ari*: Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki 2012.

### OIKEUSMINISTERIÖ 2019

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta sääntelystä verotuksen alalla. 22.8.2019.

#### PENTTILÄ 2019

*Penttilä, Seppo:* Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi. 8.11.2019.

#### PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 2019

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2019 vp – HE 69/2019 vp. Valiokunnan lausunto Valtiovarainvaliokunnalle.

#### TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ 2019

TEM lausunto – Luonnos hallituksen esitykseksi raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta sääntelystä. 14.8.2019.

#### URPILAINEN 2019

*Urpilainen, Matti:* Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi. 20.11.2019.

#### VALTIOVARAINMINISTERIÖ 2018

Verosuunnittelujärjestelyjen raportointia koskevalla direktiivillä parannetaan verotuksen läpinäkyvyyttä. Valtiovarainministeriön tiedote 14.8.2018.

#### VALTIOVARAINMINISTERIÖ 2019

HE 69/2019 Raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-270345.pdf>. Viitattu 5.12.2019.

#### VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Valiokunnan mietintö VaVM 19/2019 vp – HE 69/2019 vp. Valiokunnan mietintö 10.12.2019.

#### VEROHALLINTO 2017

Verohallinnon ohje ns. DAC2-direktiivin voimaannapolain sekä verotusmenettelylain 17 b, c ja d -§:n soveltamiseksi. Verohallinnon ohje, dnro A236/200/2017.

#### VEROHALLINTO 2018

Verotuksen maakohtainen raportti. Verohallinnon ohje, dnro A71/200/2018.

#### VEROHALLINTO 2019

Uusi laki rajat ylittävien verosuunnittelujärjestelyjen raportoinnista. Verohallinnon uutinen 31.12.2019. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/uutiset/uutiset/2019/uusi-laki-rajat-ylittävien-verosuunnittelujärjestelyjen-raportoinnista/>. Viitattu 6.1.2020.

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimusaiheen esittely ja kuvaus

Euroopan Unionin jäsenvaltioiden keinot suojata veropohjiaan ovat vähentyneet sen vuoksi, että erilaiset keinot aggressiivisen verosuunnittelun toteuttamiseksi ovat yhä monimutkaisempia. Monimutkaisen verosuunnittelurakenteiden avulla verovelvolliset voivat pyrkiä siirtämään veronalaisia tuloja itsensä kannalta suotuisampien verovaikutusten alle tai muuten pyrkiä vähentämään kokonaisverotaakkaansa, minkä seurauksena valtioiden verotulot vähenevät.<sup>1</sup>

Euroopan Unionin neuvosto on 25.5.2018 antanut direktiivin (EU) 2018/822, joka koskee tiettyjen rajatylittävien verojärjestelyjen raportointia. Nämä tietyt tilanteet, jotka synnyttävät raportointivelvollisuuden, on määritelty direktiivissä.<sup>2</sup> Direktiivillä on muutettu aiempaa direktiiviä 2011/16/EU (ns. virka-apudirektiivi<sup>3</sup>), ja tämän muutoksen voi nähdä olevan jatkumoa lukuisille muillekin Euroopan Unionin tasolla tehdyille toimille, joilla pyritään parantamaan verotuksen avoimuutta<sup>4</sup> (esimerkiksi tietojenvaihtoa koskevat DAC2, DAC3, DAC4 ja DAC5 -direktiivit<sup>5</sup>). Direktiivi oli kansallisella tasolla implementoitava lainsäädäntöön vuoden 2019 loppuun mennessä ja sen soveltaminen on aloitettava vuoden 2020 alusta lähtien<sup>6</sup>. Direktiivistä käytetään myös nimitystä DAC6-direktiivi<sup>7</sup>.

Uuden direktiivin tarkoitus on antaa kansallisille veroviranomaisille entistäkin paremmat mahdollisuudet havaita ja puuttua aggressiiviseen verosuunnitteluun. Tähän pyritään direktiivissä sillä keinolla, että kansallisilla viranomaisilla on asianmukaiset ja kattavat tiedot tällaisista järjestelyistä. Koska useasti tällaiset aggressiivisen verosuunnittelun keinot

---

<sup>1</sup> Direktiivin EU 2018/822 johdanto-osa

<sup>2</sup> Valtiovarainministeriö 2018

<sup>3</sup> HE 69/2019 s. 3

<sup>4</sup> Valtiovarainministeriö 2018

<sup>5</sup> HE 69/2019 s. 4

<sup>6</sup> Valtiovarainministeriö 2018

<sup>7</sup> Edilex: Verosuunnittelujärjestelyjen raportointia koskevalla direktiivillä parannetaan verotuksen läpinäkyvyyttä - kansalliset lait tulossa voimaan vuoden 2020 alusta

koskevat useampaa kuin yhtä valtiota, on hyödyllistä, että kansalliset viranomaiset, erityisesti veroviranomaiset, vaihtavat tietoja keskenään.<sup>8</sup>

## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksessa pyritään selvittämään raportoitavia järjestelyjä koskevan uuden kansallisen lainsäädännön, eli pääasiallisesti raportoitavista järjestelyistä annetun lain, sisältö sekä olemassa olevan EU-säätelyn sisältö rajatylittävien verojärjestelyjen raportointivelvollisuuden osalta. Tutkimuksen tarkoituksena on lisäksi selvittää, minkälainen suhde sääntelyllä on asianajajien ammattisalassapitovelvollisuuteen, ja onko näiden välillä jonkinlaista ristiriitaa.

Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuksen kohde voidaan tiivistää seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Kuka tai mikä taho on järjestelystä raportointivelvollinen?
- Milloin verojärjestely aiheuttaa raportointivelvollisuuden?
- Miten sääntelyssä huomioidaan asianajajien ammattisalassapitovelvollisuus?

## 1.3 Metodi, rakenne ja lähdeaineisto

Tutkimus on metodiltaan oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Tavoite on voimassa olevan oikeuden avulla tulkita ja systematisoida verojärjestelyjen raportointivelvollisuutta erityisesti raportointimenettelyn näkökulmasta, eli selvittää raportointivelvollisuuden syntymistä ja raportoitavia tietoja.

Tutkimuksessa ensisijaiset lähteet ovat oikeuslähdehierarkian mukaisesti tutkimuksen aihetta koskevat Suomen lainsäädäntöön kuuluvat säädökset<sup>9</sup>. Tutkimuksen kannalta oleellisin säädös on laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla (1559/2019). Tämän lisäksi raportointimenettelyä koskevia yksityiskohtia löytyy verotusmenettelystä annetusta laista (1558/1995).

---

<sup>8</sup> HE 69/2019 s. 6

<sup>9</sup> Hirvonen 2012 s. 154

Kansalliseen lainsäädäntöön implementoitavan säädöksen lisäksi merkittävänä lähteenä on myös asiaa koskeva direktiivi, jonka perusteella myös kansallinen lainsäädäntö rakentuu. Direktiivin täsmällinen nimi on direktiivi (EU) 2018/822 direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla. Jo direktiivin nimestä siis voi huomata, että sillä on tarkoitus muuttaa aiempaa virka-apudirektiiviä.

Oikeuslähdehierarkian mukaan lakia heikommin velvoittavista oikeuslähteistä, eli lainsäätäjän tarkoituksesta ja tuomioistuinratkaisuksista, tutkimuksessa hyödynnetään erityisesti lainsäätäjän tarkoitusta. Lainsäätäjän tarkoituksen avulla voidaan tulkita lakia paremmin, kuin mitä pelkän lakitekstin avulla pystyttäisiin tekemään. Lainsäätäjän tarkoitus ilmenee lainvalmisteluaineistosta, kuten hallituksen esityksistä ja valiokuntien mietinnöistä.<sup>10</sup> Tässä tutkimuksessa lainvalmisteluaineistolla on merkittävä rooli, sillä oikeuden tulkintaan liittyvät tutkimuskysymykset edellyttävät lain perusteluihin perehtymistä. Lisäksi muuta materiaalia uuden sääntelyn tulkintaan on saatavilla melko rajoitetusti, joten lainvalmisteluaineistoon tukeudutaan tutkimuksessa melko vahvasti. Lainsäätäjän tarkoituksen kanssa oikeuslähdehierarkiassa samassa asemassa olevia tuomioistuinratkaisuja ei sääntelyn tuoreuden vuoksi juurikaan ole, joten niillä ei sen vuoksi ole tutkimuksessa yhtä suurta merkitystä. Tuomioistuinratkaisuja hyödynnetään kuitenkin jonkin verran asianajosalaisuuden käsittelyn yhteydessä.

Oikeuslähteiden etusijajärjestyksessä vahvasti ja heikosti velvoittavien oikeuslähteiden lisäksi sallittuja oikeuslähteitä ovat oikeustiede, oikeushistoria, arvot ja reaaliset argumentit. Myös esimerkiksi viranomaisohjeet kuuluvat tähän luokkaan. Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisiä sallittujen oikeuslähteiden joukosta ovat oikeuskirjallisuus ja viranomaisjulkaisut, käytännössä Verohallinnon ohjeet ja uutiset aiheeseen liittyen.

Tutkimuksen toisessa luvussa esitellään lyhyesti tässä tutkimuksessa kyseessä olevan lainsäädäntömuutoksen tarkoitusta ja historiaa. Käsillä oleva muutos liittyy hyvin vahvasti Euroopan Unionin tasolla tehtyihin verotuksen avoimuuden parantamiseen

---

<sup>10</sup> Hirvonen 2012 s. 154



tähtäävään toimenpiteiden sarjaan.<sup>11</sup> Kolmannessa luvussa käsitellään raportointivelvollisuutta ja pyritään selvittämään vastaus ensimmäiseen luvussa 1.2 esitettyyn tutkimusongelmaan, eli siihen, kuka on velvollinen raportoimaan viranomaiselle verojärjestelyn, joka täyttää raportointivelvollisuuden aiheuttavan tunnusmerkin. Neljännessä luvussa puolestaan käsitellään näitä tunnusmerkkejä siten, että ne esitellään yksi kerrallaan ja niiden sisältö kuvataan. Tämän avulla pyritään vastaamaan tutkimusongelmaan numero kaksi, eli selvittämään, milloin verojärjestely aiheuttaa raportointivelvollisuuden. Viidennessä pääluvussa käsitellään lyhyesti raportointimenettelyyn liittyviä yksityiskohtia. Kuudes ja viimeinen varsinainen käsittelyluku keskittyy raportointivelvollisuuden ja asianajajien ammattisalakassapitovelvollisuuden väliseen suhteeseen.

---

<sup>11</sup> Edilex: Verosuunnittelujärjestelyjen raportointia koskevalla direktiivillä parannetaan verotuksen läpinäkyvyyttä - kansalliset lait tulossa voimaan vuoden 2020 alusta

## 2 Lainsäädäntömuutoksen tausta ja tavoitteet

### 2.1 Edeltävät toimenpiteet

Kuten edellä on jo tuotu ilmi, tutkimuksen kohteena oleva DAC6-direktiivi ja sitä koskeva lainsäädäntömuutos eivät ole ainutkertaisia muutoksia verotuksessa, vaan toimia EU-jäsenvaltioiden välisen tietojenvaihdon ja verotuksen avoimuuden parantamiseksi on tehty lukuisia kertoja jo ennen tätä. Tämä on tapahtunut muuttamalla vuodesta 2013 asti sovellettua hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annettua neuvoston direktiiviä 2011/16/EU, eli niin sanottua virka-apudirektiiviä. Aiemmat direktiivimuutokset kulkevat myös nimityksillä DAC2, DAC3 ja DAC4.<sup>12</sup>

DAC2-direktiivillä virka-apudirektiiviä muutettiin pakollisen automattisen tietojenvaihdon osalta ensimmäisen kerran. DAC2-muutoksen tarkoituksena oli toteuttaa Euroopan Unionissa CRS:n mukaista tietojenvaihtoa. DAC2-direktiivi sisältää CRS-standardin vaatimukset ja se on sisällöltään yhtenevä standardin kanssa. Suomen verolainsäädännössä DAC2-direktiivin tuomat muutokset on implementoitu direktiivin voimaantulolailla<sup>13</sup> sekä verotusmenettelylain 17 b, c ja d §:llä.<sup>14</sup>

DAC3-direktiivi liittyy sitovia ennakkoratkaisuja ja ennakkopäätöksiä koskevaan tietojenvaihtoon. Se perustuu OECD:n veropohjien rapautumista ehkäisevään toimintasuunnitelmaan, BEPS:iin (Base Erosion and Profit Shifting), tarkemmin sen 5. toimenpiteen mukaiseen ETR-tietojenvaihtoon (Exchange of Tax Rulings). Direktiivi koskee sellaisia verovelvollisille annettuja ennakkopäätöksiä, joihin liittyy rajat ylittävä elementti.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> HE 69/2019 s. 4

<sup>13</sup> Laki hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (1703/2015)

<sup>14</sup> Verohallinto 2017: Verohallinnon ohje ns. DAC2-direktiivin voimaantulolain sekä verotusmenettelylain 17 b, c ja d -§:n soveltamiseksi 22.12.2017

<sup>15</sup> HE 69/2019 s. 4

DAC4-direktiivissä määritellään ns. CbC-tietojenvaihto (Country-by-Country, maakohmainen raportointi) EU-jäsenvaltioiden välillä<sup>16</sup>. CbC-raportti eli verotuksen maakohmainen raportti liittyy myös vahvasti OECD:n BEPS-hankkeeseen, tarkemmin sanottuna sen toimenpiteeseen 13, joka koskee siirtohinnoitteludokumentoinnin sääntöjen päivittämistä ja maakohtaista raportointia, ja joka EU-jäsenvaltioissa siis toteutetaan DAC4-direktiivin avulla<sup>17</sup>.

Niin kutsuttu DAC5-direktiivi ei suoranaisesti liity automaattiseen tietojenvaihtoon valtioiden välillä. DAC5-direktiivillä muutettiin virka-apudirektiiviä siltä osin, kuin oli kyse veroviranomaisten pääsystä rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin, ja sen pohjalta tehtiin muutoksia finanssivalvontaa koskevaan lainsäädäntöön. Direktiivin perusteella veroviranomaisilla tulee olla pääsy tiettyihin asiakasta koskeviin, rahanpesun torjunnan kannalta oleellisiin tietoihin.<sup>18</sup>

## 2.2 DAC6-direktiivin tarkoitus ja tavoite

Viime aikoina esimerkiksi niin kutsutut Panaman paperit ja muut tietovuodot ovat osoittaneet, että jotkin palvelun tarjoajat aktiivisesti auttavat asiakkaitaan aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyjen ja rakenteiden hyödyntämisessä tavoitteenaan keventää verotaakkaa ja siirtää varoja kevyemmän verotuksen valtioihin (*offshore*). Vaikka pelkkä monimutkainen verosuunnittelurakenne ei itsessään vielä automaattisesti tarkoita laittontaa toimintaa, ja osa niistä harjoittavista tahoista toimiikin laillisin perustein, on selvää, että kaikki toiminta ei ole täysin laillista.<sup>19</sup>

Tämän perusteella voi todeta, että vaikka virka-apudirektiiviä onkin muutettu jo useasti, ei tarve verotuksen avoimuuden lisäämiseksi ole kokonaan poistunut, ja viranomaiset kaipaavat edelleen lisää keinoja puuttua aggressiiviseen verosuunnitteluun. Aggressiivista verosuunnittelua harjoittavien tahojen keinovalikoima on kasvanut, ja verosuunnittelujärjestelyissä hyödynnetäänkin monimutkaisia rakenteita, jotka eivät rajoitu lainkäyttöalueiden rajoihin ja joiden avulla verovelvolliset pyrkivät keventämään

<sup>16</sup> Verohallinto 2018: Verotuksen maakohmainen raportti 30.4.2018

<sup>17</sup> HE 69/2019 s. 4

<sup>18</sup> HE 38/2018 s. 4, s. 19

<sup>19</sup> Cachia 2018 s. 206

kokonaisverotaakkaansa. Viranomaiset tarvitsevat kattavaa ja relevanttia informaatiota tällaisista verosuunnittelujärjestelyistä, jotta niistä haitallisimpiin pystytään tarpeen vaatiessa reagoimaan ajoissa. Informaatio verosuunnittelujärjestelyistä on avuksi myös verotarkastuksien ja riskianalyysien suunnittelussa sekä lainsäädännön kehityksen yhteydessä.<sup>20</sup>

Läpinäkyvyyden puute luo palvelun tarjoajille mahdollisuuden suunnitella ja myydä aggressiivisen verosuunnittelun järjestelmiä ja helpottaa niiden toimintaa. Tämän seurauksena EU-jäsenvaltiot joutuvat voitonsiirtojen kohteeksi, eli voitot, jotka muussa tapauksessa syntyisivät ja tulisivat verotetuksi niiden omalla alueella, siirretäänkin alempien verokantojen alueille, mikä myös heikentää veropohjia. Tällainen toiminta vääristää myös kilpailua sisämarkkinoilla, kun ne yritykset, jotka eivät suostu tällaiseen toimintaan, joutuvat epäreilun verokilpailuasetelman kohteeksi.<sup>21</sup>

Direktiivin keskeinen tarkoitus on lisätä verotuksen avoimuutta ja viranomaisten mahdollisuuksia puuttua aggressiiviseen verosuunnitteluun. Direktiivissä ei kuitenkaan määritellä aggressiivista verosuunnittelua. Tämä johtuu siitä, että direktiivin mukaan on tehokkaampaa kerätä yhteen sellaiset liiketoimien tunnusmerkit, jotka viittaavat aggressiiviseen verosuunnitteluun, kuin määritellä aggressiivinen verosuunnittelu erikseen. Nämä tunnusmerkit, jotka täyttyessään aiheuttavat raportointivelvollisuuden, on direktiivin liitteessä koottu tyhjentäväksi luetteloksi.<sup>22</sup>

Direktiivissä asetetaan ns. palvelun tarjoajille velvollisuus ilmoittaa veroviranomaisille tietyt rajat ylittävät järjestelyt, joita voitaisiin mahdollisesti hyödyntää aggressiivisessa verosuunnittelussa. Lisäksi veroviranomaiset edelleen jakavat tiedot muiden EU-jäsenvaltioiden veroviranomaisille, jotta voitaisiin kehittää kokonaisvaltaisempia menettelytapoja ja mikä tukee jo vanhemman, finanssilitietojenvaihtoon liittyvän Common Reporting Standardin (CRS-standardin) toimintaa. Direktiivin raportointivelvoite koskee kaikkia niitä toimijoita, jotka voivat olla mukana suunnittelemassa, markkinoimassa, organisoimassa tai hallinnoimassa raportoitavien rajatylittävien liiketoimien tai niiden sarjan toteuttamista, sekä lisäksi kaikkia niitä, jotka antavat kyseisiin järjestelyihin liittyvää

---

<sup>20</sup> HE 69/2019 s. 6

<sup>21</sup> Cachia 2018 s. 208

<sup>22</sup> HE 69/2019 s. 8

neuvontaa tai apua. On kuitenkin myös tapauksia, joissa raportointivelvollisuus on siirretty liiketoimen tekeväälle verovelvolliselle itselleen, kuten esimerkiksi silloin, jos palvelun tarjoajaa sitoo lakisääteinen ammattisalassapitovelvollisuus tai jos palvelun tarjoajaa ei ole edes käytetty liiketoimen valmistelussa. Tällä tavalla pyritään varmistamaan, ettei veroviranomainen menetä mahdollisuutta saada tietoonsa mahdolliseen aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyviä järjestelyjä.<sup>23</sup>

Direktiivillä ei muuteta verotuksen aineellisia kysymyksiä – raportointivelvollisuus ei siinä muuta verotuksen toimittamisen perusteita, eikä sillä ole vaikutusta esimerkiksi verovelvollisuuteen, joka edelleen määrittyy kansallisen lainsäädännön mukaan<sup>24</sup>. Niin ikään direktiivin tarkoitus ei ole leimata raportoitavia järjestelyjä lainvastaisiksi, vaan antaa veroviranomaisille avaimet seurata järjestelyjä, jotka saattavat sisältää veron kiertämisen piirteitä. Sääntelyn tarkoituksena ei myöskään ole ratkaista sitä, että sisältääkö jokin järjestely veron kiertoa tai aggressiivista verosuunnittelua, vaan tämä arviointi tehdään muun lainsäädännön perusteella.<sup>25</sup>

Direktiivissä välittäjistä puhuttaessa mainitaan erityisesti tietyt rahoituksen välittäjät ja veroneuvontaa tarjoavat tahot, sillä niiden on huomattu avustaneen asiakkaitaan edellä kuvatun kaltaisissa toimissa, joissa varoja on pyritty piilottamaan ulkomaille. Erityisesti finanssilititietojen osalta verotuksellisesti läpinäkyvässä lainsäädäntökehityksessä on siis vielä parannettavaa. Direktiivi on annettu tämän verotuksen läpinäkyvyyteen ja viranomaisten puuttumismahdollisuuksiin liittyvän aukon paikkaamiseksi.<sup>26</sup>

Raportointivelvollisuudesta säädetään direktiivillä, koska aggressiiviseen verosuunnitteluun potentiaalisesti liittyvien verojärjestelyjen raportoinnin sääntely ainoastaan kansallisella tasolla olisi ongelmallista. Kansallinen sääntely yksinään rajoittuisi vain yhdelle maantieteelliselle alueelle, ja siten se koskisi todennäköisimmin vain yhtä rajat ylittävän verojärjestelyn osaa. Usein verojärjestelyt kuitenkin toteutetaan useiden sellaisten yhtiöiden välillä, joiden verotukselliset kotipaikat sijaitsevat useilla eri lainkäyttöalueilla. Monikansalliseen konserniin kuuluvalla yksittäisellä toimijalla ei välttämättä ole edes

---

<sup>23</sup> HE 69/2019 s. 7

<sup>24</sup> Urpilainen 2019 s. 3

<sup>25</sup> Penttilä 2019 s. 3

<sup>26</sup> HE 69/2019 s. 7

kunnollista käsitystä koko konsernia koskevan verojärjestelyn rakenteesta ja toiminnasta. Näin ollen olisi epärealistista säädellä verojärjestelyjen raportointia ainoastaan kansallisella tasolla. Tällainen vain osan verojärjestelystä kattava raportointi myös voisi johtaa siihen, että järjestelmän todennäköisesti haitalliset osat jäisivät piiloon. Sen lisäksi että verojärjestelyillä on nykyään usein kansainvälinen ulottuvuus, mutta myös pääoma ja ihmiset liikkuvat entistä enemmän, erityisesti EU:n kaltaisella yhdentyneillä markkinoilla.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Cachia 2018 s. 208

### 3 Raportointivelvollisuus

#### 3.1 Palvelun tarjoaja

Rajat ylittävästä järjestelystä ilmoitusvelvollinen on ensisijaisesti palvelun tarjoaja.<sup>28</sup> Direktiivin ja kansallisen lain asettamien velvoitteiden täyttämisen kannalta palvelun tarjoajan käsite on keskeinen.<sup>29</sup>

Lain valmistelussa ja siihen liittyvissä asiakirjoissa palvelun tarjoajasta käytettiin direktiivistä suoraan suomennettua ilmausta ”välittäjä” (*intermediary*). Nimitys kuitenkin muuttui lopulliseen säädökseen, kuten valtiovarainvaliokunnan mietinnössä ehdotettiin<sup>30</sup>. Tämän vuoksi tässä tutkielmassa puhutaan palvelun tarjoajasta. Nimitystä välittäjä käytetään kuitenkin siinä yhteydessä, kun käsitellään direktiivin sisältöä, jotta käsittely on yhteneväinen direktiivin muodon kanssa.

Verovelvolliset itse ovat harvoin asiantuntijoita, mitä tulee yritys- ja verolainsäädännön tuntemiseen kaikilla eri lainkäyttöalueilla, joilla he toimivat. Usein verovelvolliset kääntyvätkin veropalveluita tarjoavien asiantuntijoiden puoleen, kun he tarvitsevat apua verotehokkaiden liiketoimintojen suunnittelussa. Tällaisia palvelun tarjoajia ovat esimerkiksi konsultit, lakimiehet, finanssi- ja sijoitusneuvojat, kirjanpitäjät ja asianajajat. Palvelun tarjoajat neuvovat asiakkaitaan liiketoimintojen suunnittelussa ja verokustannusten vähentämisessä, yleensä palkkiota vastaan. Usein ne myös suunnittelevat ja/tai markkinoivat vakioituja malleja useille eri käyttäjille. Tämänkaltaisella, puhtaasti verojen optimoinnista muodostetulla liiketoiminnalla voi joskus olla aggressiivisen verosuunnittelun piirteitä.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> HE 69/2019 s. 14

<sup>29</sup> HE 69/2019 s. 20

<sup>30</sup> VaVM 19/2019 s. 2

<sup>31</sup> Cachia 2018 s. 207

Välittäjä on direktiivin (EU) 2018/822 mukaan henkilö<sup>32</sup>, joka suunnittelee, markkinoi, organisoi tai tuo saataville toteuttamista varten raportoitavan rajatylittävän järjestelyn tai hallinnoi sen toteuttamista. Lisäksi välittäjällä tarkoitetaan direktiivissä henkilöä, joka tietää tai jonka voisi kohtuudella olettaa tietävän, että se on ryhtynyt tarjoamaan joko suoraan tai välillisesti (muiden henkilöiden välityksellä) tukea, apua tai neuvoja, jotka koskevat raportoitavan rajatylittävän järjestelyn suunnittelua, markkinointia, organisointia, sen asettamista saataville toteuttamista varten tai sen toteuttamisen hallinnointia.

Direktiivin soveltamisala on todella laaja, ja se kattaa kaikki palvelun tarjoajat ja välittömien verojen lajit. Kaikki yritykset ja ammattilaiset, jotka suunnittelevat tai muuten edistävät rajat ylittävän elementin sisältäviä verosuunnittelujärjestelyjä, kuuluvat direktiivin soveltamisalan piiriin. Tähän määritelmään kuuluvat siis jo edellä mainitun mukaisesti esimerkiksi lakimiehet, konsultit, kirjanpitäjät, pankit ja erilaiset vero- ja talousneuvojat. EU-lainsäädäntöä ei voi laajentaa koskemaan EU-alueen ulkopuolella sijaitsevia palvelun tarjoajia, koska sääntelyn noudattamisen valvominen ja noudattamatta jättämisestä rangaikseminen olisi mahdotonta. Tämän vuoksi EU:n ulkopuolella sijaitsevan palvelun tarjoajan raportointivelvollisuus siirtyy sen sijaan EU-alueella sijaitsevalle verovelvolliselle.<sup>33</sup>

Palvelun tarjoajalla tarkoitetaan ensinnäkin sellaista henkilöä, joka on vastuussa raportoitavan rajatylittävän järjestelyn suunnittelusta. Henkilö on vastuussa järjestelyn suunnittelusta ainakin silloin, kun se sisällyttää järjestelyyn jonkin ominaisuuden, jonka perusteella täyttyy jokin raportoitavista järjestelyistä annetun lain 12-22 §:n tunnusmerkeistä.<sup>34</sup> Palvelun tarjoajaksi katsotaan siis sellainen henkilö, jonka toimesta järjestelyyn sisältyy jokin raportointivelvollisuuden aiheuttava ominaisuus.

Palvelun tarjoaja on myös henkilö, joka markkinoi raportoitavaa rajatylittävää järjestelyä. Järjestelyn markkinoinniksi katsotaan sellainen toiminta, jossa henkilö ehdottaa, suosittelee tai rohkaisee muita sellaiseen järjestelyyn, joka olisi ainakin yhden direktiivin tunnusmerkin täyttävä. Toisaalta palvelun tarjoajan toiminta voidaan katsoa markkinoinniksi

---

<sup>32</sup> Henkilöllä tarkoitetaan hallituksen esityksen 69/2019 sivun 19 mukaan luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä, henkilöiden yhteenliittymää, yksikköä ja oikeudellista järjestelyä riippumatta siitä, onko sillä oikeushenkilön asema vai ei.

<sup>33</sup> Cachia 2018 s. 210

<sup>34</sup> HE 69/2019 s. 20



myös silloin, kun kyseessä oleva järjestely ei alun perin olisi suunniteltu sellaiseksi, että se täyttää jonkin tunnusmerkin.<sup>35</sup>

Järjestelyn suunnittelun ja markkinoinnin lisäksi palvelun tarjoajaksi katsotaan sellainen henkilö, joka jollakin tavalla aktiivisesti vaikuttaa raportoitavan järjestelyn toteuttamiseen tai saattamiseen saataville. Tällä tarkoitetaan käytännössä esimerkiksi raportoitavan järjestelyn organisoinnista tai toteuttamisen hallinnoimisesta vastaamista.<sup>36</sup>

Palvelun tarjoajia ovat myös henkilöt, jotka tarjoavat edellä esitettyihin toimenpiteisiin liittyviä palveluja joko suoraan tai muiden henkilöiden välityksellä. Palvelun tarjoajia ovat käytännössä esimerkiksi lakimiehet, tilintarkastajat, taloudelliset neuvonantajat ja konsultit. Palvelun tarjoajan tulee tietää tai sen voidaan kohtuudella olettaa tietävän, että se on ryhtynyt avustamaan raportoitavan järjestelyn toteuttamisessa. Tämä palvelun tarjoajan tietoisuus ratkaistaan tapauskohtaisesti, ja se riippuu tosiseikoista ja olosuhteista.<sup>37</sup>

Edellä kuvattujen edellytysten lisäksi, jotta henkilö katsotaan palvelun tarjoajaksi, tulee henkilön täyttää ainakin yksi direktiivissä (EU) 2018/822 määritellyistä lisäehdoista, joita ovat henkilön verotuksellinen kotipaikka jossakin jäsenvaltiossa, jossakin jäsenvaltiossa oleva kiinteä toimipaikka, josta järjestelyyn liittyviä palveluja tarjotaan, se, että henkilö on muodostettu jossakin jäsenvaltiossa tai että siihen sovelletaan jonkin jäsenvaltion lainsäädäntöä, sekä henkilön rekisteröinti oikeudellisiin, verotuksellisiin tai konsulttipalveluihin liittyvään ammatilliseen yhteenliittymään jossakin jäsenvaltiossa. Suomalainen palvelun tarjoaja on sellainen henkilö, jolla jokin edellä kuvatuista neljästä lisäehdoista liittyy Suomeen<sup>38</sup>.

Aggressiivisen verosuunnittelun rakenteet ja järjestelmät perustuvat usein useiden eri lainkäyttöalueiden ja erityisesti offshore-keskusten käyttöön. Ne hyödyntävät paitsi eri lainkäyttöalueiden verojärjestelmien välisiä eroja, myös sääntelyeroja. Verovelvolliset voivat hyötyä siitä, että eri alueilla edellytykset esimerkiksi avoimuudelle ja kansainväliselle tietojenvaihdolle ovat keskenään erilaisia. Tällaisten useita eri alueita koskevien

---

<sup>35</sup> HE 69/2019 s. 20

<sup>36</sup> HE 69/2019 s. 20

<sup>37</sup> HE 69/2019 s. 20-21

<sup>38</sup> HE 69/2019 s. 21

verojärjestelyjen suunnitteluun osallistuu tämän vuoksi sellaisia palvelun tarjoajia, joilla on laaja tietämys useamman kuin yhden lainkäyttöalueen käytännöistä ja useista verola-  
jeista.<sup>39</sup>

### 3.2 Asianomainen verovelvollinen

Edellä esitetyn mukaisesti palvelun tarjoaja on ensisijaisesti velvollinen raportoimaan järjestelyn silloin, kun jokin tunnusmerkeistä täyttyy. Palvelun tarjoajan sijaan järjestelystä raportointivelvollinen voi olla kuitenkin myös järjestelyssä asianomainen verovelvollinen itse.

Direktiivin (EU) 2018/822 mukaan asianomainen verovelvollinen on henkilö, jonka saataville rajatylittävä järjestely on asetettu toteuttamista varten tai joka on valmis toteuttamaan raportoitavan rajatylittävän järjestelyn tai joka on toteuttanut tällaisen järjestelyn ensimmäisen vaiheen.

Sellaisia mahdollisia tilanteita, joissa raportointivelvollisuus voi siirtyä palvelun tarjoajalta asianomaiselle verovelvolliselle on ainoastaan kaksi<sup>40</sup>. Raportointivelvollisuuden siirtymisestä säädetään raportoitavista järjestelyistä annetun lain 6 §:ssä sekä verotusmenettelylain 14 f §:ssä ja 17 e §:ssä.

Ensinnäkin raportointivelvollisuus siirtyy asianomaiselle verovelvolliselle silloin, kun ensisijainen raportointivelvollinen (eli yleisimmin palvelun tarjoaja) on vapautettu raportointivelvollisuudestaan ja se on ilmoittanut asiasta asianomaiselle verovelvolliselle.<sup>41</sup>

Palvelun tarjoaja voi olla vapautettu raportointivelvollisuudestaan raportoitavista järjestelyistä annetun lain 6 §:n mukaisissa tilanteissa. Direktiivissä (EU) 2018/822 on jätetty jäsenvaltioille mahdollisuus antaa palvelun tarjoajalle oikeus olla toimittamatta raportoitavaa järjestelyä koskevia tietoja sellaisessa tapauksessa, että raportointivelvoite loukkaisi kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaista oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta. Tällä ammattisalassapitovelvollisuudella ei kuitenkaan direktiivin eri

---

<sup>39</sup> Cachia 2018 s. 208

<sup>40</sup> HE 69/2019 s. 38

<sup>41</sup> HE 69/2019 s. 38

käännösversiot ja tarkoituksen huomioon ottaen voida katsoa tarkoitettavan palvelun tarjoajan liikesalaisuuden suojaamista. Oikeudellisella ammattisalassapitovelvollisuudella viitataan näin ollen tässä yhteydessä palvelun tarjoajan salassapitovelvollisuuteen suhteessa asianomaiseen verovelvolliseen.<sup>42</sup>

Vapautus raportointivelvollisuudesta koskee vain niitä palvelun tarjoajia, joiden toiminnasta säädetään lailla. Suomessa tämä tarkoittaa sitä, että raportointivelvollisuudesta on vapautettu asianajajista annetun lain (496/1958) mukaiset asianajajat, luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) mukaiset oikeudenkäyntiavustajat ja valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) mukaiset julkiset oikeudenkäyntiavustajat. Muista alaan liittyvistä ammateista, kuten esimerkiksi veroasian tuntijoista, ei säädetä lailla siten kuin direktiivissä tarkoitetaan, joten nämä muut ammatit eivät ole vapautuksen piirissä.<sup>43</sup>

Jos palvelun tarjoaja on raportoitavista järjestelyistä annetun lain 6 §:n mukaan vapautettu tiedonantovelvollisuudesta, hänen on kuitenkin saman pykälän mukaan ilmoitettava ilman aiheutonta viivytystä joko saman järjestelyn toiselle palvelun tarjoajalle tai asianomaiselle verovelvolliselle itselleen tätä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta.

Toinen tilanne, jossa raportointivelvollisuus siirtyy palvelun tarjoajalta asianomaiselle verovelvolliselle, on silloin kun järjestelyssä ei ole ollut mukana erillistä palvelun tarjoajaa, vaan verovelvollinen on itse vastannut järjestelyn suunnittelusta, organisoinnista ja toteutuksesta yksin.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> HE 69/2019 s. 25

<sup>43</sup> HE 69/2019 s. 25-26

<sup>44</sup> HE 69/2019 s. 38

## 4 Raportoitavat järjestelyt

### 4.1 Raportointivelvollisuuden aiheuttavat järjestelyt

Lainsäädäntömuutoksen keskeinen sisältö on se, että sen myötä veroviranomaiselle tulee ilmoittaa tiedot tietyistä rajatylittävistä verosuunnittelujärjestelyistä, joissa on nähtävissä veron kiertämisen tai veron välttämisen elementtejä. Järjestely on raportoitava, jos se täyttää jonkin raportoitavista järjestelyistä annetussa laissa määritetyn tunnusmerkin. Lain tunnusmerkit perustuvat direktiiviin (EU) 2018/822. Tunnusmerkki tarkoittaa jotta-kin kyseessä olevaan järjestelyyn liittyvää ominaisuutta, joka viittaa siihen, että järjestelyssä voisi olla kyse veron kiertämisestä tai veron välttämisestä.<sup>45</sup> Toisaalta on hyvä myös muistaa, että tunnusmerkin täyttyminen ja siitä syntyvä raportointivelvollisuus ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita, että järjestely olisi veron kiertämistä tai aggressiivista verosuunnittelua, vaan raportoinnin kohteena voi olla myös sellaisia järjestelyjä, jotka eivät mitenkään liity verosuunnitteluun, ja jotka jopa lisäävät verovelvollisen maksamia veroja<sup>46</sup>. Tarkemmat säännökset raportoitavista järjestelyistä sisältyvät raportoitavista järjestelyistä annetun lain 2 lukuun ja järjestelyjen tunnusmerkit taas lain 3 lukuun.

Direktiivillä (EU) 2018/822 muutetun ns. virka-apudirektiivin liitteessä IV, jossa järjestelyjen tunnusmerkeissä säädetään, tunnusmerkit on jaettu yleisiin ja erityisiin tunnusmerkkeihin. Näistä ensiksi mainitut liittyvät usein joko yleisesti hyödynnettäviin tai sitten täysin uudenlaisiin verosuunnittelujärjestelyihin. Erityiset tunnusmerkit taas viittaavat sellaisiin järjestelyihin, joissa hyödynnetään verojärjestelmissä olevia puutteita ja haavoittuvuuksia. Raportoitavista järjestelyistä annetussa laissa tunnusmerkit on jaettu niin, että yleisistä tunnusmerkeistä säädetään lain 12-14 §:ssä ja erityisistä tunnusmerkeistä 15-22 §:ssä. Tunnusmerkkiluettelo on tyhjentävä.<sup>47</sup>

Toisaalta tunnusmerkit voi jakaa viiteen eri kategoriaan niiden luonteen perusteella. Tunnusmerkit jakautuvat markkinoitaviin järjestelyihin, verohyötyä tavoitteleviin keinotoikoihin liiketoimiin, rajat ylittäviin liiketoimiin, joiden ohessa tapahtuu moninkertaisia

---

<sup>45</sup> HE 69/2019 s. 14

<sup>46</sup> Penttilä 2019 s. 3

<sup>47</sup> HE 69/2019 s. 30

vähennyksiä tai vapautuksia, siirtohinnoitteluun sekä tosiasiallisen edunsaajan tunnistamisen vaikeuttamiseen offshore-rakenteissa ja finanssitilitietojen automaattisessa tietojenvaihdossa.<sup>48</sup>

## 4.2 Yleiset tunnusmerkit

Raportoitavista järjestelyistä annetun lain 12 §:ssä kuvataan luottamuksellisuusehdon tunnusmerkki. Pykälän mukaan tunnusmerkki täyttyy ja järjestely on siten raportoitava, jos asianomainen verovelvollinen tai järjestelyyn osallistuva henkilö sitoutuu noudattamaan luottamuksellisuusehtoa, joka voi edellyttää, ettei hän paljasta muille välittäjille, Verohallinnolle tai muille viranomaisille sitä, miten järjestelyllä voi saavuttaa veroetua.

Lain 13 §:ssä säädetään järjestelystä saatavan veroedun tunnusmerkistä. Tunnusmerkki täyttyy, jos palvelun tarjoajan saaman korvauksen (maksu, korko, korvaus rahoituskuiluista tai muista maksuista) suuruus määräytyy järjestelystä saatavan veroedun määrän perusteella tai on riippuvainen siitä, seuraako järjestelystä todellisuudessa veroetua.

14 §:ssä on säännös järjestelyssä käytettävistä vakiomuotoisista asiakirjoista ja rakenteista. Sen mukaan järjestely on raportoitava, jos siihen liittyvät asiakirjat tai rakenteet ovat olennaisilta osin vakiomuotoisia ja järjestely on lisäksi useamman asianomaisen verovelvollisen saatavilla ilman, että sitä tarvitsee juurikaan muokata.

Kaikkiin edellä mainittuihin lainkohtiin sisältyy lisäksi vielä ehto, jonka mukaan järjestely on raportoitava vain silloin, kun järjestely täyttää pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset.

## 4.3 Erityiset tunnusmerkit

Raportoitavista järjestelyistä annetun lain 15 § sisältää hankitun yhtiön tappioiden käytämisen tunnusmerkin. Sen mukaan järjestely tulee raportoida, jos järjestelyyn osallistuva henkilö hankkii tappiollisen yhtiön ja lopettaa sen toiminnan, ja siten käyttää tappiot verotettavan tulonsa pienentämiseksi. Tähän luetaan mukaan myös sellainen järjestely,

---

<sup>48</sup> Valtiovarainministeriö 2019

jossa tappiot siirretään toiseen valtioon tai lainkäyttöalueelle tai nopeutetaan tappioiden käyttöä.

Lain 16 §:ssä on kyse tulon muuntamisesta. Järjestely on säädetty raportoitavaksi silloin, kun järjestelyssä tuloa muunnetaan pääomaksi, lahjaksi tai joksikin muuksi tulolajiksi, jonka verotus on kevyempää tai jopa verovapaata.

17 § sisältää varojen kierrättämisen tunnusmerkin. Sen mukaan tunnusmerkki täyttyy, jos järjestely sisältää liiketoimia, jotka johtavat varojen kierrättämiseen ja joissa osallisena olevilla yksiköillä ei ole muuta ensisijaista liiketoiminnallista tarkoitusta. Lainkohdan mukaan järjestely on raportoitava myös silloin, kun liiketoimet mitätöivät tai peruuttavat toisensa tai niillä on muita vastaavia piirteitä.

Lain 18 §:ään sisältyy tunnusmerkki verokohtelun eroavuudesta. Lainkohdan mukaan järjestely on raportoitava, jos järjestelyyn liittyy vähennyskelpoinen rajatylittävä suoritus kahden tai useamman sellaisen henkilön välillä, jotka ovat toisiinsa etuyhteydessä. Lisäksi järjestelyn tulee täyttää ainakin yksi lisäehto, jotka liittyvät maksun vastaanottajan verotukselliseen kotipaikkaan ja maksun edulliseen verokohteluun kyseisessä valtiossa tai lainkäyttöalueella.

19 §:ssä on säännös vähennyksiin ja vapautukseen kaksinkertaisesta verotuksesta useammassa valtiossa tai lainkäyttöalueella liittyvästä tunnusmerkistä. Sen mukaan järjestely on raportoitava, jos useammassa eri valtiossa tai lainkäyttöalueella samoista varoista yritetään tehdä vähennyksiä tai hakea vapautusta kaksinkertaisesta verotuksesta, tai jos järjestelyyn sisältyy varojen siirtoa niin, että kyseisissä valtioissa tai lainkäyttöalueilla varoista vastikkeena maksettavissa summissa on oleellisia eroja.

Lain 20 § sisältää automaattiseen tietojenvaihtoon liittyvät tunnusmerkit. Lainkohdan mukaan järjestely on raportoitava, jos se johtaa tai sen voidaan olettaa johtavan automaattiseen tietojenvaihtoon liittyvän sääntelyn aiheuttamien velvollisuuksien välttämiseen tai kiertämiseen. Automaattisella tietojenvaihdolla tarkoitetaan esimerkiksi CRS-standardin ja FATCA-sopimuksen mukaista finanssitilitietojen pakollista automaattista tietojenvaihtoa. Raportointivelvollisuus syntyy myös, jos järjestelyllä voidaan olettaa tavoiteltavan tiedonantovelvollisuuden välttämistä tai kiertämistä, tai se hyödyntää tällaisen

velvollisuuden puutetta. Tällaisista järjestelyistä on luettelo direktiivissä (EU) 2018/822, joskaan luettelo ei ole tyhjentävä.<sup>49</sup>

Viimeistä edellinen tunnusmerkki lain 21 §:ssä koskee tosiasiallista edunsaajaa. Tunnusmerkki täyttyy, jos järjestelyyn sisältyy läpinäkymätön omistusketju ja siinä käytetään sellaisia henkilöitä, oikeudellisia järjestelyjä tai rakenteita, jotka eivät harjoita merkittävää taloudellista toimintaa eikä niissä ole asianmukaista henkilöstöä, laitteita, varoja ja tiloja, joiden sijaintipaikka on jokin muu kuin tosiasiallisen edunsaajan tai -saajien kotivaltio tai -lainkäyttöalue ja todellisen edunsaajan varat ovat tällaisten henkilöiden hallussa, ja joissa tällaisten henkilöiden tosiasialliset edunsaajat on tehty tunnistamattomiksi.

Viimeinen tunnusmerkki 22 §:ssä liittyy siirtohinnoitteluun. Sen mukaan järjestely on raportoitava, jos siinä käytetään yleisten siirtohinnoittelusäännösten sijaan valtio- tai lainkäyttöaluekohtaisia erityisiä yksipuolisia siirtohinnoittelusäännöksiä, jos siinä siirretään etuyhteydessä olevien henkilöiden välillä vaikeasti arvostettavia aineettomia hyödykkeitä tai niitä koskevia oikeuksia, joille ei siirtämis- tai toteuttamisajankohtana ole saatavissa vertailuarvoja tai arviota toimenpiteen odotettavissa olevasta menestyksestä, tai jos järjestelyyn liittyy konserninsisäinen toimintojen, riskien tai varojen rajatylittävä siirtäminen.

Edellä mainituista lainkohdista 15-17 §:iin sekä osittain myös 18 §:ään liittyy lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavaan testiin liittyvä lisäedellytys, joka on vastaava kuin yleisissä tunnusmerkeissä.

---

<sup>49</sup> HE 69/2019 s. 35

## 5 Raportointimenettely

### 5.1 Raportoittavat tiedot

Edellä 2 luvussa on kuvattu ne järjestelyjen tunnusmerkit, jotka aiheuttavat raportointivelvollisuuden. Siitä, mitä tietoja raportointivelvollisen tulee tällaisista järjestelyistä ilmoittaa, on säädetty raportoitavista järjestelyistä annetun lain 4 §:ssä. Ilmoitettaviin tietoihin ei vaikuta se, onko raportointivelvollinen palvelun tarjoaja vai asianomainen verovelvollinen, vaan ilmoitettavat tiedot pysyvät samana molemmissa tapauksissa<sup>50</sup>.

Lain 4 §:n 1 kohdan mukaan raportoitavasta järjestelystä tulee ilmoittaa palvelun tarjoajan ja asianomaisten verovelvollisten sekä heihin etuyhteydessä olevien henkilöiden yksilöintiedot, kuten nimi ja tunnus. Lainkohdan sisältämä yksilöintitietojen luettelo ei ole tyhjentävä, eikä niitä kaikkia myöskään tule ilmoittaa, vaan ilmoitettava on kaikki sellaiset tiedot, joista voi olla hyötyä henkilön tunnistamisessa ja jotka ovat raportoijan tiedossa, hallussa tai määräysvallassa<sup>51</sup>.

Ilmoitettavat tiedot sisältävät lisäksi raportoitavaan järjestelyyn liittyviä yksityiskohtia. 4 §:n 2-6 kohtien mukaan raportoijan tulee itse järjestelyyn liittyen antaa tiedot niistä tunnusmerkeistä, jotka tekevät järjestelystä raportoitavan, järjestelyn sisällöstä tiivistelmän muodossa, järjestelyn toteuttamisen ajankohdasta, niistä kansallisista säännöksistä, joihin järjestely perustuu sekä järjestelyn arvosta. 3 kohdan mukainen tiivistelmä tarkoittaa yleisluontoista kuvausta järjestelyyn sisältyvistä liiketoimista, kuten sen yleisesti tunnettu nimike, ja 6 kohdan mukaisella järjestelyn arvolla puolestaan viitataan järjestelyn arvoon kokonaisuudessaan, esimerkiksi kauppahintaan tai sijoitettuun pääomaan, ei kuitenkaan järjestelyllä saavutettavaan veroetuun<sup>52</sup>.

Pykälän 7 kohta velvoittaa ilmoittamaan järjestelyyn liittyvän asianomaisen verovelvollisen verotuksellisen kotipaikan Euroopan Unionissa sekä tiedon muista jäsenvaltioista, joita järjestely todennäköisesti koskee. 8 kohdan mukaan on ilmoitettava niiden

---

<sup>50</sup> HE 69/2019 s. 23

<sup>51</sup> HE 69/2019 s. 23

<sup>52</sup> HE 69/2019 s. 24



henkilöiden tunnistamiseen liittyvät tiedot, joita raportoitava järjestely todennäköisesti koskee, mikäli henkilön verotuksellinen kotipaikka on EU:n jäsenvaltiossa, sekä yksilöitävä lisäksi nämä valtiot. 8 kohdassa henkilöllä tarkoitetaan muuta henkilöä, kuin palvelun tarjoajaa, asianomaista verovelvollista ja etuyhteydessä olevia henkilöitä, joiden osalta tietojen ilmoittamiseen velvoitetaan jo 4 §:n 1 kohdassa<sup>53</sup>. Pykälän viimeinen 9 kohta velvoittaa ilmoittamaan viitenumeron, joka yksilöi järjestelyn, jos sellainen liittyy kyseiseen järjestelyyn.

## 5.2 Raportoinnin ajankohta

Raportoitavien tietojen ilmoittamisen ajankohdasta säädetään raportoitavista järjestelyistä annetun lain 5 §:ssä. Sen mukaan suomalaisen palvelun tarjoajan on ilmoitettava järjestelyistä raportoitavat tiedot Verohallinnolle 30 päivän kuluessa siitä hetkestä, kun jokin 5 §:n 1 momentin 1-3 kohdissa esitetyistä vaihtoehtoisista hetkistä toteutuu. Näitä vaihtoehtoja ovat se hetki, kun järjestely asetetaan saataville toteuttamista varten, se hetki, kun järjestely on valmis toteuttamista varten tai se hetki, kun järjestelyn ensimmäinen vaihe on toteutettu<sup>54</sup>. Näitä hetkiä kutsutaan raportointikypsyuden saavuttamiseksi<sup>55</sup>.

Ensimmäinen mahdollinen raportointikypsyys, eli 1 kohdan mukaan se, kun järjestely asetetaan saataville toteuttamista varten, saavutetaan silloin, kun järjestelyn ydin ja pääpiirteet ovat tunnistettavissa. Lisäksi tällä voidaan tarkoittaa myös järjestelyn markkinoinnista yleisölle tai jollekin kohdennetulle joukolle. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että järjestely on raportoitava, vaikka sen kaikki yksityiskohdat eivät olisikaan selvillä, tai vaikka sillä ei olisi edes tiedossa vielä nimenomaista hyödyntäjääkään, eli asianomaista verovelvollista. Näin olisi tilanteissa, joissa on kyseessä markkinakelpoinen järjestely, jota sen laatija markkinoi yleisölle. Raportointivelvollisuuden syntyminen ei edellytä myöskään sitä, että mahdollinen järjestelyssä mukana oleva toimeksiantaja koskaan toteuttaisi järjestelyä.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> HE 69/2019 s. 24

<sup>54</sup> Ks. myös Verohallinto: Uusi laki rajat ylittävien verosuunnittelujärjestelyjen raportoinnista, 2019

<sup>55</sup> HE 69/2019 s. 24

<sup>56</sup> HE 69/2019 s. 24

Lain 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan järjestely saavuttaa raportointikypsyyden silloin, kun se on valmis toteuttamista varten. Tämä käsite on sisällöllisesti hyvin samankaltainen kuin 1 kohdan mukainen säännös. Ero ilmenee ainakin siinä, että tämä 2 kohdan mukainen toteuttamista varten valmiin järjestelyn käsite soveltuu myös sellaisiin järjestelyihin, jotka yhtiö on suunnitellut itseään varten, ja jotka eivät näin ollen vaadi markkinointia tai muuta vastaavaa toimintaa yrityksen ulkopuolelle. Se hetki, jolloin järjestelyn katsotaan olevan valmis toteuttamista varten, määräytyy pitkälti samalla tavoin kuin 1 kohdassa.<sup>57</sup>

Kolmas ja viimeinen raportointikypsyyden saavuttamisen hetki on 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan silloin, kun järjestelyn ensimmäinen vaihe on toteutettu. Tällä ensimmäisellä vaiheella tarkoitetaan mitä tahansa sellaista toimintaa, joka osoittaa, että järjestelyn toteuttamiseen on ryhdytty.<sup>58</sup>

Hallituksen esityksen perusteluiden mukainen tulkinta laista voi johtaa siihen, että sama verojärjestely voi tulla raportoitavaksi useampaan kertaan: jos jo järjestelyluonnos tulee raportoida, ja tämän jälkeen lopullisessa järjestelyssä onkin tapahtunut muutoksia luonnokseen verrattuna, tulee järjestely mitä ilmeisimmin raportoida uudelleen. Tämän vuoksi järjestelyjen raportointia jo niiden luonnosvaiheessa ei ole pidetty perusteltuna. Sama koskee myös tilanteita, joissa verojärjestelyn suunnittelijana ei toimi erillinen palveluntarjoaja, vaan asianomainen verovelvollinen itse; hyvin aikaisin syntyvä raportointivelvollisuus voisi johtaa siihen, että verovelvollisen olisi raportoitava useita vaihtoehtoisia järjestelyitä, joista osa ei välttämättä edes koskaan nouse todelliseen harkintaan. Tämä ei olisi sääntelyn alkuperäisen tarkoituksen, eli mahdollisesti verovajetta aiheuttavien konkreettisten toimien tietoon saamisen, mukaista.<sup>59</sup>

Sääntelyn perusteella on raportoitava sellaiset järjestelyt, joiden ensimmäinen vaihe on suoritettu 25.6.2018 jälkeen (siirtymäsäännös), sekä sellaiset järjestelyt, jotka ovat valmiit toteuttamista varten 1.7.2020 jälkeen.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> HE 69/2019 s. 25

<sup>58</sup> HE 69/2019 s. 25

<sup>59</sup> Penttilä 2019 s. 4

<sup>60</sup> Verohallinto: Uusi laki rajat ylittävien verosuunnittelujärjestelyjen raportoinnista, 2019

### 5.3 Seuraamukset laiminlyönneistä

Direktiivi (EU) 2018/822 vaatii jäsenvaltioita säätämään raportointivelvoitteiden laiminlyönnistä kansallisia seuraamuksia, jotka ovat ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia”. Muutoin kuin näiden edellytysten osalta jokainen jäsenvaltio voi päättää laiminlyönneistä aiheutuvista seuraamuksista itsenäisesti. Suomessa on päädytty siihen, että laiminlyönteihin sovelletaan sekä palvelun tarjoajan että asianomaisen verovelvollisen laiminlyöntien osalta verotusmenettelylain 3 luvun tiedonantovelvollisiin sovellettavaa laiminlyöntisäännöstä. Sen mukaan seuraamusmaksun suuruus riippuu laiminlyönnin vakavuudesta ja on enintään 15 000 euron suuruinen.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> HE 69/2019 s. 14-15

## 6 Sääntelyn suhde asianajosalaisuuteen

### 6.1 Asianajajien ammattisalassapitovelvollisuus

Raportoitavista järjestelyistä annettua lakia koskeva hallituksen esityksen HE 69/2019 luonnos ja varsinainen hallituksen esitys keräsivät lausuntokierroksilla kriittisiä huomioita siitä, miten siinä huomioitiin asianajajien ja muiden oikeudellisten avustajien salassapitovelvollisuus, ja lausunnoissa edellytettiin asianajosalaisuuden kunnioittamista ja myös sääntelyn täsmentämistä siihen liittyen. Hallituksen esityksen täsmentämistä ja selkeyttämistä on edellyttänyt myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 13/2019 sekä sen perusteella myös valtiovarainvaliokunta mietinnössään VaVM 19/2019.

Raportoitavista järjestelyistä annetun lain 6 §:n mukaan palvelun tarjoaja voi olla vapautettu raportointivelvollisuudesta, jos järjestelyistä raportointi loukkaisi kansallisen lainsäädännön mukaista oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta. Suomen lainsäädännön perusteella tämä vapautus koskisi Suomessa asianajajia, luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia ja julkisia oikeusavustajia<sup>62</sup>. Ammattisalassapitovelvollisuuden vapauttaminen raportointivelvollisuuden piiristä perustuu virka-apudirektiivin 8 ab artiklan 5 kohtaan<sup>63</sup>.

Lain 6 §:ään sisältyvä vapautus raportointivelvollisuudesta on kuitenkin rajallinen. Asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien on vapautuksesta huolimatta raportoitava lain 4 §:ssä määritellyt tiedot järjestelyistä<sup>64</sup>. Tämä tarkoittaa siis sitä, että vaikka järjestelyyn osallistuva palvelun tarjoaja olisi asianajaja, ei hän saisi automaattisesti vapautusta kaikesta raportoinnista järjestelyyn liittyen, vaan vapautuksen piirissä ovat vain salassapito- ja todistamiskielto­säännösten alle kuuluvat tiedot. Joissain järjestelyissä tämä voisi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi vain järjestelyyn liittyvän asianomaisen verovelvollisen yksilöintitietoja.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Ks. Tarkemmin luku 3.2

<sup>63</sup> HE 69/2019 s. 25

<sup>64</sup> Ks. luku 5.1 raportoitavista tiedoista

<sup>65</sup> PeVL 13/2019 s. 5–6

Asianajajien ja muiden oikeudellisten avustajien ammattisalassapitovelvollisuutta (myöhemmin myös *asianajosalaisuus*) suojataan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ssä sekä asianajajista annetun lain 5c §:ssä. Epäsuorasti suojaa asianajosalaisuudelle annetaan myös perustuslain tasolla, jonka 21 §:n 2 momentissa turvataan oikeudenmukainen oikeudenkäynti, mihin sisältyy myös oikeus luottamukselliseen neuvonpitoon avustajan kanssa<sup>66</sup>.

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan on katsottu viittaavan luottamuksellisuuteen asianomaisen ja avustajan välillä<sup>67</sup>. Lisäksi ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvataan yksityis- ja perhe-elämään liittyvä kunnioitus jokaiselle, ja tähän sisältyy myös kirjeenvaihdon kunnioittaminen. Kansainvälisten sopimusten ja lainsäädäntötasoisien sääntelyn lisäksi salassapitovelvollisuus ja vaitiolovelvollisuus sisältyvät myös asianajajien tapaohjeisiin<sup>68</sup>.

Asianajosalaisuuden sisältö määrittyy edellä mainitun asianajajista annetun lain 5c §:n mukaan, ja kuuluu siten seuraavasti:

Asianajaja tai hänen apulaisensa ei saa luvattomasti ilmaista sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta taikka liikesalaisuutta, josta hän tehtävässään on saanut tiedon.

Rangaistus 1 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Lainkohta on lähes yhteneväinen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 3 momentin kanssa, sillä erotuksella, että oikeudenkäymiskaaren säännös koskee asianajajien lisäksi myös luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia ja julkisia oikeusavustajia. Myös asianajajien tapaohjeen mukainen salassapitovelvollisuus on jokseenkin saman sisältöinen, mutta lisäksi tapaohjeet antavat suojaa myös muille asianajajan tehtäväänsä hoitaessaan tietoonsa saamille asioille, kuin nimenomaisesti salaisuuksille tai liikesalaisuuksille.

---

<sup>66</sup> HE 309/1993 s. 74

<sup>67</sup> PeVL 13/2019 s. 3

<sup>68</sup> Asianajajaliitto 2012

Asianajosalaisuus ei liity ainoastaan oikeudenkäynteihin, vaikka se niihin usein perinteisesti liitetäänkin. Asianajosalaisuudella on kuitenkin merkitystä myös hallintomenetelyssä, ja tässä kontekstissa sitä on eurooppalaisten tuomioistuinten ja perustuslakivaliokunnan käytännössä arvioitu juuri hallintoviranomaisen tiedonsaantioikeuden ja vastaavasti yksityisen tiedonantovelvollisuuden kaventamisen näkökulmasta. Tämän perusteella asianajosalaisuus voidaan nähdä myös osana hyvän hallinnon takeita, joihin viitataan perustuslain 21 §:n 2 momentissa.<sup>69</sup>

Hallituksen esityksen luonnoksen mukainen lopputulos, jossa ammattisalassapidon sitoma palvelun tarjoaja jättää ilmoittamatta salassapidon alaiset tiedot, mutta jossa erityisen viitenumeron avulla Verohallinnossa yhdistetään verovelvollisen toissijaisena ilmoitusvelvollisena ilmoittamat ja salassapitovelvollisen palvelun tarjoajan antamat tiedot, johtaa ammattisalassapitovelvollisuuteen puuttumiseen, joskin epäsuorasti. Puuttumista tähän velvollisuuteen on pidetty perustuslain tasolla säädettyihin oikeuksiin kohdistuvana rajoittamisena.<sup>70</sup>

Toisaalta on nostettu esiin huomio siitä, että jos asianajaja ryhtyisi lain tarkoittamalla tavalla suunnittelemaan, organisoimaan, markkinoimaan tai muuten toimisi järjestelyn edistämiseksi, ja olisi ammattisalassapitovelvollisuuden nojalla vapautettu raporttoimasta näitä järjestelyjä, tilanne voisi olla hankala ja asianajajakunnan nauttiman yleisen luottamuksen kannalta epätoivottava.<sup>71</sup>

Raportoitavista järjestelyistä annetun lain piiriin kuuluva ilmoittamisvelvollisuus ei sinänsä liity käynnissä olevaan tai uhkaavaan oikeudenkäyntiin, vaan on luonteeltaan ennakollista ilmoittamista. Tällä perusteella asianajosalaisuuden niin kutsuttu ydin, joka sisältyy oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 momenttiin, on jätetty hallituksen esityksessä sääntelyn ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tätä rajausta ei kuitenkaan ole pidetty perusteluiltaan riittävänä, kun huomioidaan säännöksen soveltamistilanteiden moninaisuus.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> PeVL 13/2019 s. 3

<sup>70</sup> Oikeusministeriö 2019 s. 2-3

<sup>71</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2019 s. 2

<sup>72</sup> VaVM 19/2019 s. 4

## 6.2 Asianajosalaisuuteen liittyvää ratkaisukäytäntöä

Koska raportoitavia järjestelyjä koskeva sääntely on todella tuoretta, ei siihen liittyvää oikeuskäytäntöä ole olemassa. Asianajosalaisuus käsitteenä sen sijaan on jo vanhempaa perua, ja sitä koskevia oikeuden ratkaisuja löytyy niin kansallisista tuomioistuimista kuin kansainväliseltäkin tasolta. Näiden ratkaisujen avulla voidaan tulkita asianajosalaisuuden asemaa yhteiskunnassa ja oikeusjärjestelmässä, sekä sen suhdetta tiedonantovelvollisuuteen, mistä voidaan mahdollisesti johtaa päätelmiä myös rajat ylittävien järjestelyjen raportointia koskevaan asianajosalaisuuteen.

EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan asianajajan on oltava riippumaton julki- seen valtaan, muihin toimijoihin ja ulkopuolisiin nähden. Käsitys asianajajista riippumat- tomana ammattikuntana, jota valvotaan ja jota sitoo ammattietiikka ja kurinpitosäännök- set, on osa unionin oikeusjärjestystä (asia C-155/79, AM & S Europe v. Komissio, ja asia C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals ja Acros Chemicals v. Komissio ym.).<sup>73</sup>

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa *Michaud v. Ranska* kohdissa 117–119 (6.12.2012) on esitetty kootusti käytäntöä asianajosalaisuutta koskien. Ratkaisussa tode- taan, että vaikka ihmisoikeussopimuksen 8 artikla antaa suojaa kaikelle yksityishenkilöi- den väliselle kirjeenvaihdolle, niin se suojaa asianajajan ja tämän asiakkaan luottamus- suhdetta sitäkin vahvemmin. Tämä vahvistettu suoja perustuu siihen, että asianajajilla on demokraattisessa yhteiskunnassa perustavanlaatuinen rooli toimia puolustajina oikeuden- käynnissä, ja asianajajat eivät kykene toteuttamaan tätä tehtäväänsä, jos he eivät voi taata asiakkailleen luottamuksellista yhteydenpitoa. Epäsuorasti, tosin välttämättömästi, asia liittyy myös jokaisen oikeuteen saada oikeudenmukainen oikeudenkäynti, sekä itsekrimi- nointisuojaan.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että jos asianajajan tulisi oikeuskäsittelyn tai sen valmistelun yhteydessä toimittaa viranomaisille tietoja, joita on käsittelyn yhtey- dessä tapahtuneen lainopillisen neuvonnan vuoksi saanut, ei asianajaja voisi varmistaa asiakkansa neuvonta- ja puolustamistehtävää ja siten asiakas menettäisi

---

<sup>73</sup> PeVL 13/2019 s. 3–4

ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa saamansa oikeudet (asia C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones* ym. v. Neuvosto).

Toisaalta, ratkaisuun sisältyvän kannanoton mukaan EU:n rahanpesudirektiivissä (2001/97/EY) tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia voivat olla myös asianajajat. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin piti tätä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisena, koska oikeuskäsittely toimintana on tässä tapauksessa rajattu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Direktiivin tiedonantovelvoitetta sovelletaan asianajajiin silloin, kun he osallistuvat asiakkaansa puolesta tiettyjen liiketoimintojen suunnitteluun tai toteuttamiseen. Nämä tapahtumat eivät ole mitenkään yhteydessä oikeuskäsittelyyn, joten sen vuoksi niihin ei voida soveltaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita.

Tämän edellä kuvatun liiketoiminnoissa avustamisen voi nähdä olevan melko lähellä rajat ylittävissä järjestelyissä mukana olevan palvelun tarjoajan määritelmää. Mikäli rajat ylittävien järjestelyjen raportointi rinnastettaisiin rahanpesudirektiivin sääntelyn mukaiseen ilmoittamisvelvollisuuteen, voitaisiin päätyä lopputulokseen, jossa asianajajien tulisi ilmoittaa myös asiakkaidensa puolesta suunnittelemistaan ja toteuttamistaan verojärjestelyistä kuten kaikkien muidenkin välittäjien. Ainakaan Suomen sääntelyssä ei kuitenkaan toistaiseksi olla tässä pisteessä, vaan asianajajat raportoivat järjestelyistä edellä kuvatun mukaisesti vain tietyt tiedot.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa rahanpesudirektiivin sisältämään asianajajia koskevaan ilmoittamisvelvollisuuteen, jolloin rahanpesun ehkäiseminen katsottiin hyväksyttäväksi perusteeksi puuttua ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaiseen oikeuteen asianajajan ja asiakkaan välisessä suhteessa, tosin tietyin edellytyksin (*Michaud v. Ranska*).<sup>74</sup>

Suomi on saanut useita asianajosalaisuuteen liittyviä langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta. Kolme samansuuntaista, kotietsintää, takavarikkoa ja asianajosalaisuutta koskevaa ratkaisua<sup>75</sup> johtivat siihen, että oikeudenkäymiskaareen tehtiin tältä osin muutoksia, ja asianajosalaisuuden suojaa laajennettiin. Rajat ylittävien

---

<sup>74</sup> PeVL 13/2019 s. 4

<sup>75</sup> Ks. ratkaisut *Sallinen ym. v. Suomi* (27.9.2005), *Sorvisto v. Suomi* (13.1.2009) ja *Harju v. Suomi* (15.2.2011)



järjestelyjen raportointia koskevan lainsäädännön kannalta ratkaisuihin oleellisin on Sorvisto v. Suomi, sillä siinä kotietsinnässä takavarikoitu materiaali liittyi taloudelliseen konsultointiin eikä rikosasiaan.<sup>76</sup>

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2011:19 oli kyse siitä, tuliko asianajotoimiston luovuttaa asiakkaansa laskujen maksamista koskevia tietoja asiakkaan konkurssipesän pesänhoitajalle asianajosalaisuuden estämättä. Korkein oikeus katsoi, toisin kuin käräjäoikeuden ja hovioikeuden ratkaisuihin, että asianajotoimisto ei ollut velvollinen luovuttamaan tietoja. Asiassa sovellettiin konkurssilakia ja asianajajista annettua lakia.

Ratkaisun perusteluissa asianajosalaisuudesta todetaan, että päämiehen ja asianajajan suhde perustuu ennen kaikkea luottamukseen ja siihen, etteivät luottamukselliset tiedot leviä muiden osapuolten tietoon. Asianajosalaisuus on päämiehen puolustautumismahdollisuuksien turva oikeudenkäynnissä, ja siten se myös turvaa mahdollisuuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Ratkaisun perusteluissa on siis nähtävissä samoja periaatteita, joita myös EU-oikeudessa on edellä esitetyn mukaisesti painotettu, ja myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla mainitaan.

Verokonsultointiin liittyvien asiakirjojen luovuttamista viranomaisille koskee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2016:127. Kyseisessä ratkaisussa todettiin, että verokonsultointitoimintaa harjoittavan yhtiön ei tullut luovuttaa Verohallinnon haltuun asiakkaalleen toimeksiannon perusteella valmistelemaa verotusta koskevaa muistiota. Ratkaisussa otettiin huomioon muiden seikkojen ohessa myös todistamiskieltoa koskevien säännösten periaatteet sekä verokonsultin ja asiakkaan välinen luottamuksellinen suhde. Ratkaisun perusteella veroneuvontaa sisältävää muistiota ei siis tarvinnut luovuttaa Verohallinnolle, vaikka kyseessä ei ollutkaan lailla suojatun salassapitovelvollisuuden alainen dokumentti, vaan salassapitovelvollisuus perustui siviilioikeudelliseen sopimukseen asiakkaan ja konsultointitoimiston välillä.

---

<sup>76</sup> PeVL 13/2019 s. 4–5

### 6.3 Johtopäätöksiä asianajosalaisuudesta

Kansallisessa ja kansainvälisessä asianajosalaisuutta ja asiakkaan tietojen luovutusta koskevassa oikeuskäytännössä asianajosalaisuuden suoja on korostettu olennaisena osana oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja näin ollen osana sekä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia että Suomen perustuslakia. Asianajokunta on nähty julkisvallasta riippumattomana linkkinä, oikeudenkäynnissä syytetyn puolustajana ja oikeuksien turvaajana. Asianajajilla on nähty olevan yhteiskunnassa erityinen tehtävä, jonka hoitaminen ei olisi mahdollista ilman perustavanlaatuista asianajajan ja tämän asiakkaan välistä luottamusta siitä, että kaikki heidän välisensä yhteydenpito ja tietojenvaihto myös pysyy kahdenkeskisenä. Oikeudenkäyntiprosessissa asianajosalaisuuden merkitys on siis erittäin keskeinen.

Toisaalta asianajosalaisuuden suoja ei oikeuskäytännökään perusteella ole absoluuttinen, vaan esimerkiksi rahanpesudirektiivin mukaan tiedonantovelvollisuus koskee tiettyissä tapauksissa myös asianajajia. Kuten rahanpesudirektiivissä, myös raportoitavia järjestelyitä koskevassa sääntelyssä kyse on oikeusprosessin sijaan ennakkollisesta ilmoittamisesta, jolla ei ole luonteensa vuoksi yleensä lainkaan yhteyttä käynnissä olevaan oikeudenkäyntiin – oikeusprosessin käynnistyminen verojärjestelyyn liittyen edellyttäisi, että jonkinlainen järjestely olisi jo toteutettu, kun taas raportoinnissa voi olla kyse aikaisimmillaan jo pelkästään järjestelyn suunnitteluvaiheen raportoinnista.

Asianajosalaisuuden kovan ytimen on kuitenkin sanottu olevan oikeudenkäynnissä päämiehen oikeuksien puolustamisen mahdollistamisessa. Asianajosalaisuuden alaisten tietojen rajaaminen nyt kyseessä olevan ennakkollisen ilmoittamisen ulkopuolelle vaikuttaa tästä näkökulmasta katsottuna riittävältä ratkaisulta asianajajiin kohdistuvan luottamuksen säilyttämiseksi sekä sen takaamiseksi, että perustuslain ja ihmisoikeussopimusten mukaiset yksilön oikeudet säilyvät rikkoutumattomina. Yksi, jo edelläkin esitetty näkökulma asiaan on, että oikeudenkäyntiin täysin liittymättömän veroneuvonnan antaminen asianajajana ja tällä perusteella saatu osittainen vapautus raportointivelvollisuudesta voi asettaa asianajajat ja muut veroneuvontaa tarjoavat tahot eriarvoiseen asemaan, vaikka annettu palvelu itsessään olisi sisällöltään täysin samankaltainen.

Asianajosalaisuuteen liittyvien kriittistenkin asiantuntijalausuntojen, perustuslakivaliokunnan lausunnon ja valtiovarainvaliokunnan lausunnon perusteella raportoitavia järjestelyjä koskevaan sääntelyyn tehtiin muutoksia.

Perustuslakivaliokunta edellytyksille, että raportoitavia järjestelyitä koskeva sääntely voitiin säätää tavallisen lain säätämisyksikössä, oli se, että raportoitavista järjestelyistä annetun lain 6 §:ää koskeva huomautus otetaan huomioon. Perustuslakivaliokunta ehdotti malliksi finanssivalvonnasta annetun lain 25 §:ää, jossa niin ikään rajataan Finanssivalvonnan tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle asianajajan asiakasta koskevia tiedot, asiakirjat ja tallenteet, ja rajoitus koskee niin varsinaisia oikeudenkäyntitehtäviä kuin myös muuta oikeudellista neuvontaa.<sup>77</sup> Myös Asianajajaliitto piti tätä mallia perustelluimpana vaihtoehtona<sup>78</sup>.

Lopullisen säädöksen 6 §:ää ei lausuntojen muutettu kirjalliselta ulkoasultaan kyseistä Finanssivalvonnasta annetun lain 25 §:ää vastaavaksi, kuten Asianajajaliiton lausunnossa<sup>79</sup> ehdotettiin. 6 §:n 1 momenttia kuitenkin muutettiin niin, että se kattaa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 ja 3 momenteissa tarkoitetut asianajajan hallussa olevat tiedot, kun alkuperäisessä esityksessä lainkohdassa mainittiin ainoastaan 13 §:n 3 momentti. Näin ollen raportoitavista järjestelyistä annetun lain 6 § sisältää myös oikeudellisen neuvonnan antamisen samalla tavalla kuin Finanssivalvonnasta annetun lain 25 §:ssä.

Näin ollen lain 6 §:n soveltamisalaa laajennettiin ja asianajosalaisuuden suojaa vahvistettiin. Tällä tavoin ”asianajosalaisuuden ydin” otettiin mukaan vapautuksen piiriin, ja sääntely turvaa asianajosalaisuuden ”asianmukaisesti ja riittävästi”<sup>80</sup>. Muilta osin säädöksen asianajosalaisuutta koskevat kohdat ja asianajajien raportointivelvollisuus säilyivät hallituksen esityksen kaltaisina.

---

<sup>77</sup> PeVL 13/2019 s. 5

<sup>78</sup> Asianajajaliitto 2019a

<sup>79</sup> Asianajajaliitto 2019a

<sup>80</sup> PeVL 13/2019 s. 6

## 7 Yhteenveto

Raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annettu laki säädettiin ensinnäkin ns. DAC6-direktiivin täytäntöön panemiseksi. DAC6-direktiivillä muutettiin ns. virka-apu-direktiiviä, jota on viime vuosina muutettu jo useita kertoja osana koko EU:n tasoista verotuksen avoimuuden parantamisen projektia.

Suomessa vuoden 2020 alusta voimaan tulleen sääntelyn tarkoituksena on antaa viranomaisille paremmat valmiudet tunnistaa sellaisia verojärjestelyjä, jotka saattavat viitata aggressiiviseen verosuunnitteluun tai jopa veron kiertämiseen. Sääntelyssä edellytetään ilmoittamaan kansalliselle veroviranomaiselle sellaiset verojärjestelyt, joissa on jokin rajat ylittävä elementti ja jotka täyttävät vähintään yhden, sääntelyn edellyttämän tunnusmerkin. Tunnusmerkit kuvaavat sellaisia ominaisuuksia, jotka potentiaalisesti tekevät järjestelystä jollakin tavalla aggressiiviseen verosuunnitteluun viittaavan. Tunnusmerkin täytyminen ei kuitenkaan tarkoita, että järjestelyssä välttämättä olisi kyse veron kierrosta. Kansallisten veroviranomaisten tulee vaihtaa raportoidut tiedot keskenään säännöllisin väliajoin.

Järjestelyn raportoi ensisijaisesti palvelun tarjoaja, eli käytännössä esimerkiksi konsultti, joka on avustanut järjestelyn suunnittelemisessa, toteuttamisessa tai organisoimisessa. Jos järjestelyssä ei ole lainkaan mukana palvelun tarjoajaa, tai jos tämä on ammattisalasapitovelvollisuuden perusteella vapautettu raportointivelvollisuudesta, järjestelyn raportoi asianomainen verovelvollinen itse.

Suomessa ammattisalassapitovelvollisuuden vuoksi raportointivelvollisuudesta on vapautettu asianajajat, luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ja julkiset oikeusavustajat ns. asianajosalaisuuden nojalla. Tämä tarkoittaa, että asianajajien ja muiden edellä mainittujen tahojen tarvitsee raportoida vain rajallinen määrä informaatiota järjestelyistä, joissa ovat osallisina palvelun tarjoajan roolissa.

Asianajosalaisuuden suojaaminen sääntelyssä herätti lainvalmistelun aikana keskustelua, ja se huomioitiin useissa asiantuntijalausunnoissa. Vaikka yleisimmin asianajosalaisuus

koskettaa oikeusprosesseja, joihin nyt kyseessä oleva sääntely ei liity, nähtiin sääntely kuitenkin asianajosalaisuutta kaventavana ja sen suojaamista vaadittiin useissa lausunnoissa. Lainvalmistelun yhteydessä alkuperäiseen esitykseen tehtiin muutoksia, joilla asianajosalaisuuden suoja vahvistettiin. Asianajajien vapautus raportointivelvollisuudesta muun muassa ulotettiin koskemaan myös oikeudellista neuvontaa.

Raportoitavista järjestelyistä annettu laki ja raportointivelvollisuus ovat melko uudenlaista sääntelyä verotuksen alalla. Tulevaisuudessa sääntely ja sen yksityiskohdat tulevat olemaan arvioinnin kohteena – uuden sääntelyn onnistuneisuudesta, vaikutuksista ja mahdollisista muutostarpeista saadaan tietää vasta joidenkin vuosien päästä.